



23.3005

Motion SiK-N.

Änderung des Kriegsmaterialgesetzes

Motion CPS-N.

Modification de la loi sur le matériel de guerre

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.23

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.23

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Addor, Andrey, de Quattro, Fivaz, Guggisberg, Heimgartner, Hurter Thomas, Schlatter, Tuena, Walliser, Zuberbühler)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Addor, Andrey, de Quattro, Fivaz, Guggisberg, Heimgartner, Hurter Thomas, Schlatter, Tuena, Walliser, Zuberbühler)
Rejeter la motion

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Eine mögliche Aufhebung der Nichtwiederausfuhrerklärung im Zusammenhang mit Kriegsmateriallieferungen in die Ukraine beschäftigt die Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte seit geraumer Zeit. Am Montag war dies bekanntlich auch ein Thema im Ständerat. Ihre Kommission hat sich ein erstes Mal an der Sitzung vom 23. und 24. Januar mit diesem Thema beschäftigt. Daraus resultierte eine parlamentarische Initiative sowie die Kommissionsmotion 23.3005, die wir jetzt beraten. Mit der Motion wird verlangt, Artikel 18 des Kriegsmaterialgesetzes so zu ändern, dass der Bundesrat die Nichtwiederausfuhrerklärung des Landes, das Schweizer Kriegsmaterial gekauft hat, für aufgehoben erklären kann, wenn das entsprechende Land aktiv ein Gesuch stellt und eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

1. Die Wiederausfuhr, das entspricht Absatz 3, bezieht sich auf eine Situation, welche gemäss Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Widerspruch zum völkerrechtlichen Gewaltverbot steht.
2. Die Nichtwiederausfuhrerklärung könnte, das ist Absatz 4, auch dann für aufgehoben erklärt werden, wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Zwei-Drittel-Mehrheit den Verstoss gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot festgestellt hat.

Es ist richtig, dass die Beschlüsse der Generalversammlung der UNO völkerrechtlich nicht verbindlich sind. Das ist so. Aber das spielt hier gar keine Rolle. Denn das Schweizer Parlament kann selber die Kriterien festlegen, welche es erlauben, dass man koordiniert mit der internationalen Staatengemeinschaft agiert.

Die Regel der Nichtwiederausfuhrerklärung hat sich die Schweiz richtigerweise selber gegeben. Darum können wir auch selber festlegen, welches die Voraussetzungen sind, um sie in bestimmten Fällen wieder zu lockern. Die Basis für diesen Vorstoss bildet also das Völkerrecht beziehungsweise die UNO-Charta als höchste Rechtsquelle.

Zu beachten ist auch die Kann-Formulierung. Das ist ganz wichtig. Der Bundesrat kann die Nichtwiederausfuhr auf Gesuch hin aufheben, muss aber nicht. Er kann weiterhin am Verbot der Wiederausfuhr festhalten, wenn dessen Aufhebung einem überwiegenden aussenpolitischen Interesse der Schweiz entgegensteht.



Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass die Schweiz ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit leisten und die Ukraine dementsprechend stärker unterstützen muss. Dazu gehören nicht nur, aber selbstverständlich eben auch indirekte Waffenlieferungen, denn die Ukraine verteidigt unsere Werte.

Die beantragten Änderungen stehen nach Auffassung der Kommissionsmehrheit im Einklang mit dem Neutralitätsrecht, da sie nicht die direkte Ausfuhr von Kriegsmaterial in Konfliktgebiete erlauben, sondern lediglich die Nichtwiederausfuhrerklärungen der Länder betreffen, die vor Jahren einmal Schweizer Kriegsmaterial gekauft haben. Im Haager Abkommen sind indirekte Waffenlieferungen nicht geregelt. Das Kriegsmaterialgesetz bleibt weiterhin restriktiv. Diese kleinstmögliche Öffnung wäre nach Meinung der Kommissionsmehrheit aber ein gangbarer Weg, der Ukraine zu helfen.

Die Minderheit erachtet die Wiederausfuhr von Schweizer Kriegsmaterial in die Ukraine mit Blick auf die Neutralität, namentlich in Bezug auf das vom Neutralitätsrecht vorgesehene Gleichbehandlungsprinzip, als problematisch. Zudem gibt es auch Mitglieder, die aus grundsätzlichen, pazifistischen Motiven dieser Lockerung des Kriegsmaterialgesetzes nicht zustimmen können. Die Schweiz habe andere, wirksamere Möglichkeiten, der Ukraine zu helfen.

Die Kommission stimmte der Motion schliesslich mit 14 zu 11 Stimmen zu.

Es ist nun offenbar, Sie haben es gehört, ein Antrag eingegangen, über die Absätze 3 und 4 separat abzustimmen. Ihre Kommission hat die Motion als Ganzes beraten, also mit den beiden genannten Bedingungen. Ich kann also nicht im Namen der Kommission sprechen, möchte aber inhaltlich einfach nochmals darauf hinweisen, dass gerade Absatz 4 im Falle der Ukraine der entscheidende Absatz ist. Denn es gab ja eben wegen des Vetorechts von Russland keine Resolution aus dem Sicherheitsrat. Dafür hat aber die UNO-Generalversammlung mit Zwei-Drittel-Mehr einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot festgestellt. Wenn Sie also der Ukraine helfen wollen, dann mit Absatz 4.

Ich bitte Sie nun, Ihrer Kommissionsmehrheit zu folgen und die Motion anzunehmen.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Geschätzte Kommissionssprecherin, die Aussenpolitische Kommission, in deren Zuständigkeit ja das Völkerrecht und die internationalen Verträge fallen, die Sie aber nicht konsultiert haben, hat an drei Tagen über das Neutralitätsrecht debattiert. Entgegen Ihren Aussagen haben alle Rechtsexperten gesagt, Ihr Vorhaben würde das Völkerrecht brechen. Meine Frage: Wie kann eine Kommission, die für die Sicherheit unseres Landes zuständig ist, uns eine solche Motion unterbreiten, welche unsere Neutralität aufgibt und somit unseren Schutz, die Nichtangreifbarkeit, auf der Kriegsschlachtbank opfert?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Kollege Portmann, Sie müssen der Sicherheitspolitischen Kommission schon zugestehen, dass sie sich auch Gedanken macht über die Sicherheit. Selbstverständlich sind auch völkerrechtliche Fragen wichtig. Stellen Sie sich vor, auch wir konsultierten Völkerrechtler und liessen uns beraten. Ich frage Sie: Wo im Haager Abkommen ist die Nichtwiederausfuhr geregelt? Sagen Sie es mir.

AB 2023 N 302 / BO 2023 N 302

Estermann Yvette (V, LU): Geschätzte Frau Kollegin, ich zitiere aus der heutigen, gedruckten Ausgabe von "Zeitgeschehen im Fokus". Der Präsident von Pro Schweiz sagt in dieser Ausgabe: "Jetzt die Schweizer Landesverteidigung und unsere Neutralität zu schwächen, indem neutralitätswidrig Reservematerial verhökert werden soll, ist fahrlässig, ja verantwortungslos." (*Zwischenruf des Präsidenten: Frage!*) Was sagen Sie zu dieser Aussage?

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Ich bitte Sie um Ruhe! Kurze Frage, kurze Antwort, so sind die Spielregeln. Ich erwarte, dass alle sie einhalten. Frau Estermann, stellen Sie die Frage noch einmal.

Estermann Yvette (V, LU): Die Frage lautet, ich zitiere die Aussage des Präsidenten von Pro Schweiz: "Jetzt die Schweizer Landesverteidigung und unsere Neutralität zu schwächen, indem neutralitätswidrig Reservematerial verhökert werden soll, ist fahrlässig, ja verantwortungslos." Frau Kollegin, mich interessiert Ihre persönliche Meinung.

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Liebe Frau Kollegin Estermann, meine persönliche Meinung kann ich hier nicht kundtun. Ich rede für die Kommission.

Glarner Andreas (V, AG): Frau Kollegin, auch wenn Sie für die Kommission sprechen, Sie machen das ja freiwillig: Wissen Sie, wer am 13. September 2021 als Mitglied eines Initiativkomitees gesagt hat, in die Türkei



und in die Ukraine werde, weil beide Länder in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, kein Kriegsmaterial geliefert?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Vielen Dank, Kollege Glarner, natürlich weiss ich das: Das war ich selber. Es ist richtig, ich persönlich bin immer noch sehr für ein restriktives Kriegsmaterialgesetz. Aber das wurde in der Kommission diskutiert. Hier geht es nicht um direkte Waffenlieferungen, das möchte ich einfach nochmals betonen, sondern um die Aufhebung in einem ganz kleinen Bereich der Nichtwiederausfuhr-erklärungen. Ich glaube – das darf man auch anerkennen –, wir haben versucht, eine Lösung zu finden. Wir haben versucht, uns zu bewegen, denn der Angriffskrieg von Russland in der Ukraine ist ja schon vielfach als Zeitenwende bezeichnet worden. Ich glaube, wir müssen da ein bisschen weiterdenken. Aber die direkten Waffenlieferungen betrifft das überhaupt nicht.

Hurter Thomas (V, SH): Ja, Kollegin Seiler Graf, herzlichen Dank für die Ausführungen. Ich habe eine Frage, wir sind ja beide in der Kommission: Absatz 3 ist de facto ja Status quo, das haben wir auch in der Kommission gehört. In Absatz 4 wollen Sie auch einen Entscheid der UNO-Vollversammlung berücksichtigen, diese hat jedoch gar keine völkerrechtliche Legitimation, zu entscheiden, das hat nur der Sicherheitsrat. Wie stehen Sie dazu?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Vielen Dank für die Frage, Kollege Hurter. Sie haben recht, was die UNO-Generalversammlung beschliesst, das habe ich vorhin gesagt, ist nicht völkerrechtlich verbindlich. Das muss es aber auch nicht sein, weil das Haager Abkommen die Nichtwiederausfuhr nicht regelt. Diese Regel haben wir uns selber auferlegt, und das ist für uns als neutrales Land auch richtig, aber wir können sagen, was die Kriterien sind und wann diese Regel greifen soll. Es ist, glaube ich, keine schlechte Idee, hier die UNO-Generalversammlung als Benchmark zu nehmen. Wenn wir uns an das Völkerrecht halten, dann ist das per se keine schlechte Idee. Es ist aber nicht so, dass die UNO-Charta das Neutralitätsrecht aushebelt, weil die Nichtwiederausfuhr gar keine neutralitätsrechtliche Frage ist, und darum geht es.

Wasserfallen Christian (RL, BE): Frau Kollegin Seiler Graf, Sie haben ja sicher damals im Jahr 2009 die Initiative "für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten" unterstützt. Sie waren bei der Korrektur-Initiative an vorderster Front dabei. Diese hat dazu geführt, dass wir die Kriegsmaterialexport-Gesetzgebung so verschärft haben, dass der Bundesrat jetzt eben keinen Spielraum mehr hat. Sie machen jetzt keine 360-Grad-Wende, sondern eine 180-Grad-Wende. (*Zwischenruf des Präsidenten: Die Frage!*) Mich würde einfach interessieren, ob Sie bereit wären, das Kriegsmaterialgesetz wieder so zu lockern, dass der Bundesrat in Zukunft generell, nicht nur in Bezug auf die Ukraine, einen Handlungsspielraum hat.

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Lieber Kollege Wasserfallen, ich möchte nochmals sagen: Ich kann schon für mich sprechen, aber das ist im Moment nicht meine Rolle, denn ich spreche für die Kommission. Offensichtlich bin es nicht nur ich gewesen, die dieser Motion zugestimmt hat, trotzdem kann ich jetzt nicht im Namen aller sprechen. Sie sprechen nun aber die Waffenexporte per se an, dazu kann ich natürlich schon etwas sagen: Wir haben immer gesagt, dass das für die Schweiz eine schwierige Situation ist, weil es für sie als neutrales Land Zielkonflikte gibt. Diese wird es immer geben, doch jetzt haben wir gesehen, dass sie eben doch sehr realistisch sind.

Köppel Roger (V, ZH): Frau Kollegin, Ihre Motion – also die, die Sie hier vertreten – ist ja eine Ungeheuerlichkeit. Sie fordert von der Schweiz letztlich die Ermöglichung der einseitigen Aufmunitionierung einer Kriegspartei; also eine Kriegspartei soll Waffen indirekt aus der Schweiz bekommen. Das ist ein Verstoss gegen das Neutralitätsrecht, das ist ein Verstoss gegen Verträge, (*Zwischenruf des Präsidenten: Frage!*) die wir mit anderen Ländern abgeschlossen haben. Wie können Sie es mit Ihrem Amtseid auf unsere Verfassung, auf unsere Gesetze vereinbaren, einen solchen Antrag vorzubereiten?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Danke für die Frage, geschätzter Herr Kollege Köppel. Ich möchte mich jetzt nicht wiederholen, aber das Neutralitätsrecht steht hier nicht im Vordergrund, weil es gemäss der Kommissionsmehrheit nicht tangiert wird. Es ist aber eine neutralitätspolitische Frage: Sehen wir uns auch in der Verantwortung stehen, zeigen wir uns solidarisch mit dem Rest von Europa, welcher der Ukraine auf verschiedenen Ebenen helfen will? Selbstverständlich ist es wichtiger, die Oligarchengelder einzufrieren, der Ukraine Hilfe zu leisten, humanitäre Hilfe zu leisten und Minenräumungen durchzuführen. Aber diesen kleinen Teil von indirekten Waffenlieferungen zu leisten, weil unsere europäischen Partnerländer dies fordern, wäre einfach auch nochmals eine Möglichkeit, sich solidarisch zu zeigen. Wir haben ein Interesse daran, dass die



Ukraine diesen Krieg nicht verliert.

Huber Alois (V, AG): Geschätzte Frau Kollegin Seiler Graf, Sie haben schon mehrmals gesagt, Sie würden für die Kommission sprechen und nicht für sich. Ist es nicht so, dass Sie Sprecherin der Kommissionsmehrheit sind? Dann stehen Sie also auch hinter dem, was Sie hier sagen, oder?

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Frau Seiler Graf, möchten Sie etwas dazu sagen?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Nein, ich habe die Frage nicht verstanden. Ich kläre das mit Herrn Huber privat.

Fluri Kurt (RL, SO): Frau Kommissionssprecherin, Sie haben vorhin betont, die Abtrennung von Ziffer 4 berge für Sie die Gefahr, dass damit eine Bestimmung weg falle, die gerade für die Ukraine relevant sein könne. Nun verlangen Sie eine Gesetzesänderung. Botschaft, Vernehmlassung, Beratung, wahrscheinlich ein Referendum – hat Ihre Kommission tatsächlich den Eindruck, dass diese Bestimmung, die Sie zu ändern wünschen, rein vom Zeitablauf her für die Ukraine noch relevant sein wird?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Vielen Dank für die Frage, geschätzter Kollege Fluri. Bei allen Vorstössen

AB 2023 N 303 / BO 2023 N 303

gelten die Regeln unserer demokratischen Prozesse, und diese dauern etwas. Auch ich nehme an, dass ein Referendum ergriffen wird. Diesen Prozess können wir nicht abkürzen. Ich weiss nicht, ob der Ukraine-Konflikt nach der Referendumsabstimmung zu Ende sein wird. Ich hoffe natürlich, dass er sehr schnell beendet wird, aber es sieht leider nicht danach aus.

Mit der Formulierung haben wir in der Kommission vielleicht nicht das Ei des Kolumbus gefunden. Das massen wir uns gar nicht an. Wir wären vielmehr auch offen für eine bessere Lösung. Wichtig ist aber, dass dieser Prozess einmal in Gang kommt und dass der Wille bekundet wird, in diesem Bereich weiterzudenken und etwas zu machen, denn der Bundesrat will ja offensichtlich nichts unternehmen.

Bäumle Martin (GL, ZH): Frau Seiler Graf, gehen Sie mit mir einig, dass die Motion auf der einen Seite a) keine Wirkung erzeugen und b) der Ukraine in diesem Krieg gegen Russland null helfen wird? Auf der anderen Seite ist aber das Risiko sehr gross, dass die Schweiz als Vermittlerin in diesem Konflikt und im UNO-Sicherheitsrat ausgepowert wird. Sind Sie bereit, dieses Risiko einzugehen?

Seiler Graf Priska (S, ZH), für die Kommission: Ja!

Pointet François (GL, VD), pour la commission: La Commission de la politique de sécurité a discuté de cette motion lors de sa séance du 24 janvier. Cette motion a été acceptée par 14 voix contre 11.

L'objectif de la majorité de la commission, avec cette motion, est de donner une base légale au Conseil fédéral pour permettre, sur demande, la réexportation d'armes dans un pays qui se défend d'une agression violant le droit international. Il est clair que cette discussion a été déclenchée par la situation en Ukraine. Il est aussi clair que le déroulement de notre processus démocratique fait que nous n'arriverons pas au bout – je l'espère vraiment – du traitement de cette motion avant que la guerre se termine.

La solution proposée tient compte du fonctionnement pour le moins critiquable de l'ONU. En effet, le fait que certains pays, dont la Russie en l'occurrence, disposent d'un droit de veto au Conseil de sécurité, implique qu'il est quasi impossible d'obtenir une reconnaissance formelle de la violation du droit international. C'est pour cela que la solution proposée est l'ajout de deux exceptions supplémentaires à l'article 18 de la loi sur le matériel de guerre. A savoir que nous donnons au Conseil fédéral la possibilité de lever l'interdiction de réexporter des armes, dans le respect des intérêts prépondérants de la Suisse, si un pays le demande et si le Conseil de sécurité de l'ONU a constaté une violation du droit international dans une résolution, ou si l'Assemblée générale de l'ONU a constaté, par une majorité des deux tiers, la violation dudit droit international.

Votre commission a essayé, dans sa réflexion, de tirer parti des nombreuses propositions qui sont sur la table. Si vous fouillez un peu, vous n'êtes en effet pas sans savoir que la situation est actuellement kafkaïenne vu les solutions aux différences subtiles qui, toutes, sont discutées en parallèle et qui font le ping-pong entre nos deux Commissions de la politique de sécurité.

Sans parler de la motion Burkart qui a été rejetée dernièrement par le Conseil des Etats. Nous pouvons, en particulier, nous pencher sur l'avis du Conseil fédéral à la motion Glanzmann 22.3692: "En tant qu'Etat



neutre, la Suisse est soumise à la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre" – je crois que sur ce point, nous sommes tous d'accord. "Les devoirs en matière d'exportation de matériel de guerre auxquels il est fait allusion devraient être pris en considération si une nouvelle réglementation visant à supprimer les obligations en matière de non-réexportation était adoptée."

Cet avis laisse croire à la majorité de la commission qu'en offrant une base légale au Conseil fédéral il en fera usage dans l'intérêt de notre pays. C'est très exactement ce que propose la commission: donner une base légale au Conseil fédéral, et ceci en se basant sur le droit international.

Une partie de la minorité de la commission se base sur une interprétation étroite du droit de la neutralité pour refuser cette motion, qui ne fait pourtant que donner l'autorisation au Conseil fédéral d'agir, sans l'y obliger. Quant au reste de cette minorité, elle refuse de fait la livraison d'armes, quelle que soit leur destination.

La majorité, quant à elle, martèle qu'être neutre ne veut pas dire qu'il faut ignorer la situation et ne pas condamner une telle agression. De plus, la majorité est convaincue que la politique de neutralité peut être adaptée en ce qui concerne la réexportation d'armes sans rompre avec le fondement de notre neutralité.

Vous l'avez entendu, nous voterons sur chaque alinéa séparément. Evidemment qu'il ne m'est pas possible de parler au nom de la majorité sur le vote séparé des alinéas. Toutefois, nous pouvons lire l'avis du Conseil fédéral, qui nous dit, en substance, qu'il peut déjà accepter la réexportation d'armes, si le Conseil de sécurité des Nations Unies reconnaît l'agression. Dès lors, biffer l'alinéa 4 viderait complètement la motion de sa substance. De plus, en raison du fonctionnement du Conseil de sécurité, avec ses membres dotés du droit de veto, l'alinéa 4 est essentiel pour progresser sur le sujet des réexportations vers des pays agressés d'un point de vue du droit international.

La majorité de la commission, en tout cas à l'issue des débats en commission, vous invite à adopter cette motion dans son entier.

Nordmann Roger (S, VD): Monsieur Pointet, pouvez-vous me confirmer que si l'alinéa 4 n'est pas retenu, cela signifie que, concrètement, la Suisse ne pourra pas autoriser des réexportations d'armes vers l'Ukraine, étant donné que M. Poutine n'est évidemment pas disposé, au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, à condamner sa propre agression de l'Ukraine?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: C'est un fait, la Russie a un droit de veto. Sans le nouvel alinéa 4 proposé dans la motion, en cas d'utilisation de ce droit de veto, nous ne pouvons rien faire.

Cottier Damien (RL, NE): Monsieur le rapporteur, vous venez de citer le Conseil fédéral à propos de l'alinéa 3 de l'article 18, en disant qu'il estime que cet ajout n'apporterait rien parce qu'il peut déjà abroger la déclaration de non-réexportation. Par contre, vous ne tenez pas compte de l'avis du Conseil fédéral, ou vous l'interprétez manifestement de manière différente concernant l'alinéa 4. A propos de cet alinéa, le Conseil fédéral dit clairement que cela posera un problème sur le plan du droit de la neutralité. Est-ce qu'il n'y a pas une discrépance dans l'analyse de la commission?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Ce n'est pas la position de la commission, qui considère que nous avons la possibilité – parce que nous ne parlons pas d'exportation, mais bien de réexportation – d'adapter notre politique de neutralité sur le sujet.

Grüter Franz (V, LU): Herr Pointet, ich habe eine Frage: Ich nehme an, Sie haben damals das Interview mit dem ehemaligen IKRK-Präsidenten Peter Maurer gelesen. Er hat ja betont, an dem Tag, an dem die Schweiz direkt oder indirekt Waffen in die Ukraine liefere, könne er zusammenpacken. Gefährden wir mit solchen möglichen Entscheidungen nicht die humanitäre Tradition der Schweiz?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: La Commission de la politique de sécurité considère qu'il faut continuer le travail humanitaire. Pour le reste, je ne rentrerai pas dans les détails de ma position, puisque je suis là en tant que rapporteur de la commission.

Nicolet Jacques (V, VD): Monsieur Pointet, la Suisse est un pays de paix, un pays neutre, qui devrait faire la promotion de

AB 2023 N 304 / BO 2023 N 304

la paix. Pensez-vous que ce soit une attitude responsable de notre part d'armer un pays en guerre, alors que nous venons de sanctionner la partie adverse par un système de sanctions repris de l'Union européenne?





Pointet François (GL, VD), pour la commission: Je vous réponds à nouveau au nom de la commission. Celle-ci considère qu'il faut créer de la latitude pour utiliser notre droit de la neutralité dans l'intérêt du pays. L'aspect des sanctions n'a pas été examiné par notre commission, ce sujet ne relevant d'ailleurs pas de sa compétence.

Fischer Benjamin (V, ZH): Geschätzter Kollege, ich habe nach beiden Voten eines noch nicht verstanden: Wie kommen Sie auf diese Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen? Die Resolution gegen Russland wurde von zwei Dritteln unterstützt. Aber repräsentieren diese auch die Mehrheit der Weltbevölkerung? Wie kommen Sie auf diese zwei Drittel?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Cher collègue, merci pour cette question. Ces deux tiers viennent simplement d'une volonté de représentativité de l'Assemblée générale de l'ONU; il est clair que ce n'est pas une majorité de la population. Nous avons un exemple dans notre Parlement: des décisions y sont prises sans la majorité de la population, mais avec la majorité du Conseil des Etats. On est sur le même modèle.

Büchel Roland Rino (V, SG): Geschätzter Kollege Pointet, Ihre Antwort auf die Frage von Herrn Grüter hat mich ein bisschen geschockt. Haben Sie einfach über Kriegsmaterial diskutiert? Haben Sie die humanitäre Position der Schweiz oder die Position des IKRK in der Kommission nicht diskutiert? Ist Ihr Entscheid ohne Betrachtung dieser Position gefallen? Ist das der Fall, und falls ja, was haben Sie diskutiert?

Pointet François (GL, VD), pour la commission: Non, dans les discussions, nous avons tenu compte de la position humanitaire de la Suisse.

Addor Jean-Luc (V, VS): Vous pouvez le constater, la minorité dont je suis le porte-parole est très hétérogène. Elle comprend des représentants de groupes qui se sont engagés de tout temps pour une industrie de la défense forte, autorisée à exporter dans des conditions réalistes, aussi bien que de groupes historiquement hostiles à toute forme d'exportation de matériel de défense. Ce qui nous unit, c'est une neutralité qui ne se paie pas de mots.

A cet égard, je crois savoir que la Commission de politique extérieure du Conseil national a mené toutes sortes d'auditions afin de soupeser avec beaucoup de soin toutes les questions liées à la neutralité. Tel n'a pas été le cas, il faut le dire, au sein de notre commission.

Dans ce débat, il y a deux aspects: l'un, purement légal, qui est la loi fédérale sur le matériel de guerre et l'autre, lié justement à notre neutralité.

Je commence avec la loi. Evidemment que ce que le Parlement a fait, il peut toujours le défaire. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé encore en octobre 2021, lorsque ceux qui, aujourd'hui, veulent pouvoir livrer indirectement des armes à un belligérant pour combattre l'autre, ont apporté à la loi divers durcissements dont aujourd'hui, certains voudraient s'affranchir.

Mais il n'y a pas que la loi, il y a aussi notre neutralité. Inscrite dans notre Constitution, elle représente un élément déterminant du positionnement de la Suisse sur la scène internationale. Il ne suffit pas d'en parler. On ne peut pas la tripatouiller comme un concept à géométrie variable au gré des circonstances et des pressions étrangères, ou encore de l'émotion suscitée par une guerre qu'on croyait impossible en Europe.

Nous pensons que, indépendamment de considérations d'ordre constitutionnel, il est simplement dans l'intérêt de notre pays de se tenir à l'écart d'une guerre qui n'est pas la sienne. Car cette guerre, on le voit bien, par l'Ukraine et l'Otan interposées, met aux prises la Russie et les USA dans une confrontation très dangereuse, qui laissera au minimum un pays en ruine et une Europe plus affaiblie encore qu'elle ne l'est déjà.

On entend aujourd'hui bien des discours bellicistes, y compris – j'ose le dire – dans les rangs du Parti socialiste – certains membres seulement, je précise – que le concept de guerre juste, gros de risques d'escalade, éloigne singulièrement de ses fondamentaux. On ne parle plus que de canons, de chars ou encore d'avions. Mais que cela signifie-t-il? On parle aussi de gagner la guerre. Que cela signifie-t-il? S'agit-il de reprendre les territoires perdus depuis un an? De reconquérir la Crimée? Ou encore même de marcher sur Moscou, comme des chefs ukrainiens semblent en avoir le fantasme? Est-ce à cela que nous devons prêter la main?

Pour la minorité de la commission, ce que vise cette motion, c'est-à-dire l'abandon de la clause de non-réexportation, est une manière un peu hypocrite, qui ne dit pas son nom, de précipiter la Suisse dans cette guerre. Une guerre que les armes que la majorité voudrait livrer indirectement ne peuvent qu'attiser et, à coup sûr, prolonger.

Qui, dans ce concert belliciste, parle du rôle historique de la Suisse? Qui, au lieu d'armes, parle d'envoyer des



diplomates et de l'aide humanitaire? Qui parle de travailler à la paix plutôt que de jeter de l'huile sur le feu de cette terrible guerre? Eh bien la minorité, justement!

Ce que propose cette motion élaborée sous la pression de l'étranger, de l'Allemagne en particulier, est une forme d'abandon de souveraineté au profit de l'ONU, soit du Conseil de sécurité – et on a vu qu'il est de toute manière paralysé par le veto russe –, soit de l'Assemblée générale.

Ces oripeaux ne trompent personne, en tout cas pas les Russes. Par là, la majorité prend le risque de précipiter la Suisse dans la guerre au lieu de la laisser jouer la carte la plus utile qu'elle puisse jouer dans le monde: reprendre la main dans le domaine des bons offices, à moins que nous ne préférions laisser ce rôle à un pays comme la Turquie.

Parmi la majorité de la commission, d'aucuns motivent leur position par l'intérêt de notre industrie de la défense, en relevant que, pour survivre et livrer notre armée à des conditions correctes, celle-ci doit pouvoir exporter dans des conditions réalistes. Cette préoccupation, certains membres de la minorité la partagent – pas tout le monde, on le sait –, à cette différence que ses représentants veulent éviter de sacrifier notre neutralité et une adhésion rampante à l'Otan.

Plutôt, donc, que d'agir sous le coup de l'émotion, plutôt que de céder hâtivement aux pressions étrangères, plutôt que de risquer de ruiner ce qui reste de notre neutralité, la minorité de la commission, dans notre intérêt à long terme, celui de la Suisse, et pour donner une chance à la paix, vous propose, avec le Conseil fédéral – le Conseil des Etats vient quant à lui de rejeter la motion Burkart 22.3557 – de rejeter cette motion, dans ses deux aspects. Cette espèce de coup de dernière minute, consistant à nous faire voter séparément sur les deux alinéas, ne trompe personne.

Roth Franziska (S, SO): Geschätzter Kollege Addor, kennen Sie das Konzept "uniting for peace", das auf der Resolution 377 der UNO beruht?

Addor Jean-Luc (V, VS): Toutes ces résolutions, c'est très bien. Mais nous parlementaires suisses, parlons ici de l'intérêt de la Suisse, de celui de notre pays, ce qui a conduit les réflexions de la majorité. Mes prédécesseurs ont dit qu'ils étaient les porte-parole de la majorité. J'essaie modestement – je suis un peu avocat à mes heures – de parler aussi au nom des autres. Nous parlons dans l'intérêt, tel que nous le concevons, de la Suisse.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: La motion de la Commission de la politique de sécurité de votre conseil vise à modifier l'article 18 de la loi fédérale sur le matériel de guerre, en introduisant deux nouvelles exceptions aux déclarations de non-réexportation.

La première exception prévoit que le Conseil fédéral peut, à la demande d'un gouvernement étranger, abroger la

AB 2023 N 305 / BO 2023 N 305

déclaration de non-réexportation si la réexportation demandée se rapporte à une situation que le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclarée, dans une résolution, contraire à l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international, et si aucun intérêt prépondérant de la politique extérieure de la Suisse ne s'y oppose.

La deuxième exception doit s'appliquer lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies ne parvient pas à prendre une décision en raison d'un veto. Dans un tel cas, le Conseil fédéral pourrait approuver la réexportation si l'Assemblée générale des Nations Unies a constaté, à la majorité des deux tiers, une violation de l'interdiction internationale du recours à la force en vertu de l'article 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies.

Comme vous le savez, le Conseil fédéral a proposé le rejet de cette motion, et ce pour les raisons suivantes. La première exception proposée existe déjà aujourd'hui dans une forme comparable. Les mesures militaires que le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait ordonner au titre du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies seraient contraignantes en vertu du droit international, et le droit de la neutralité ne s'appliquerait pas.

Si une résolution dans ce sens était adoptée, le Conseil fédéral pourrait aujourd'hui déjà autoriser la réexportation de matériel de guerre à certaines parties belligérantes, conformément à l'article 22a alinéa 4 de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Ce complément a été en effet explicitement intégré dans la loi sur le matériel de guerre, dans le cas d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. L'alinéa 3 proposé par les auteurs de la motion est donc déjà couvert par la loi en vigueur.

Dans le cas de la deuxième exception proposée, les décisions de l'Assemblée générale de l'ONU doivent servir de base à l'autorisation de réexportation, mais elles ne sont pas contraignantes en droit international. Faute d'être juridiquement contraignantes, de telles décisions n'ont pas, à la lumière de la pratique existante,



une légitimité suffisante en droit international pour que le droit de la neutralité ne s'applique pas. La pratique selon laquelle l'Assemblée générale de l'ONU s'exprime, en cas de veto du Conseil de sécurité, et fait des recommandations en faveur de la paix et de la sécurité internationale, n'y change rien. Seules les décisions du Conseil de sécurité sont contraignantes en droit international, et légitiment ainsi la renonciation à l'application du droit de la neutralité par une puissance neutre.

Si la Suisse décidait de manière unilatérale d'adopter une disposition telle que celle proposée à la deuxième exception, elle violerait l'égalité de traitement et, par conséquent, les devoirs découlant du droit de la neutralité. Cette motion donnerait donc au Conseil fédéral une compétence juridique qu'il ne peut absolument pas exercer en raison des limites imposées par le droit de la neutralité.

Ce problème lié aux décisions de l'Assemblée générale doit également être pris en compte dans le cadre du traitement de l'initiative parlementaire de la Commission de la politique de sécurité de votre conseil 23.403, qui a été déposée le 21 février dernier.

Je comprends très bien la demande et l'idée qui consiste à utiliser l'Assemblée générale de l'ONU comme source, en quelque sorte, de légitimité. Je comprends que cette idée semble séduisante de prime abord. Il est important que nous soyons conscients du fait que, en acceptant cette motion, la Suisse donnerait le signal qu'elle est, en principe, prête à enfreindre le droit de la neutralité. Faute d'alternative, le Conseil de sécurité de l'ONU est aujourd'hui le seul organe capable de prendre des décisions juridiquement contraignantes en matière de paix et de sécurité pour la communauté internationale. Une solution en cas de blocage du Conseil de sécurité de l'ONU doit être développée de manière consensuelle avec la communauté internationale, afin que la Suisse puisse conserver son statut de puissance neutre reconnu par le droit international. Notre pays ne peut pas avancer à l'aveuglette.

Molina Fabian (S, ZH): Herr Bundesrat, einfach, damit wir das noch einmal klären können, weil es hier drin ja einige Verwirrung zu geben scheint: Die UNO-Charta ist das höchste Recht der Welt, das allem anderen Recht vorgeht, inklusive Neutralitätsrecht und Schweizer Kriegsmaterialgesetz. Können Sie also bestätigen, dass der einzige Grund, warum die Schweiz keine Wiederausfuhren bewilligen kann, darin liegt, dass Russland ein Vetorecht hat und dass damit Ziffer 3 der Motion einzig und allein geltendes Recht wiedergibt?

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Monsieur Molina, il y a la Charte de l'ONU et il y a le droit de la neutralité. Le droit de la neutralité continue de s'appliquer malgré la Charte de l'ONU et la délégitimation – si vous me passez cette expression – des guerres d'agression. Cela correspond à la doctrine courante et au droit international coutumier. La neutralité de la Suisse, il ne faut pas l'oublier, est elle aussi toujours reconnue par le droit international.

Seul le Conseil de sécurité de l'ONU est habilité à faire une distinction contraignante en droit international entre l'agresseur et l'agressé. Dans le cas de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, le Conseil de sécurité est bloqué et il n'y a actuellement pas de résolution à ce sujet. Si la Suisse devait favoriser l'Ukraine sur le plan militaire, en tant que belligérant, elle violerait le principe de l'égalité de traitement, et donc ses obligations en matière de droit de la neutralité.

Jost Marc (M-E, BE): Herr Bundesrat, Artikel 19 Absatz 2 des Kriegsmaterialgesetzes, also eine gleich folgende Bestimmung, lautet: "Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, können sie" – die Bewilligungen – "suspendiert oder widerrufen werden." Ist der Angriffskrieg von Russland gegen die Ukraine kein ausserordentlicher Umstand, der aus Sicht des Bundesrates eine Wiederausfuhr ermöglichen würde?

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Monsieur le conseiller national, l'article 18 de la loi fédérale sur le matériel de guerre ne constitue pas une base légale suffisante pour permettre a posteriori la transmission de matériel de guerre suisse à une partie belligérante. De même, l'article 19 alinéa 2 de cette loi ne règle, et vous l'avez dit, que la suspension et la révocation des autorisations délivrées. Cette disposition ne régit pas la révocation des déclarations de non-réexportation. La loi fédérale sur le matériel de guerre en vigueur ne permet donc pas d'annuler les déclarations de non-réexportation en faveur d'une partie belligérante. Le droit de la neutralité non plus, sauf en cas de décision du Conseil de sécurité de l'ONU.

Prezioso Batou Stefania (G, GE): Monsieur le conseiller fédéral, vous parlez beaucoup de neutralité dans votre discours. Et pourtant, moi, j'aimerais vous parler d'une pratique qui se cache derrière la neutralité invoquée, la pratique de la livraison d'armes à des pays autoritaires qui les utilisent contre leur propre population. J'aimerais vous parler aussi de la politique notamment (*Remarque intermédiaire du président: Question!*) (*Brouhaha*) d'exportation de biens à double usage qui servent directement à la Russie aujourd'hui. Et j'aimerais



vous parler aussi du marché des matières premières (*Remarque intermédiaire du président: Votre question, Madame!*) dont la Suisse, et Genève en particulier, est une plaque tournante. Comment pouvez-vous expliquer ces deux mesures?

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Madame la conseillère nationale, nous traitons une motion qui contient une demande très précise. Le Conseil fédéral, que ce soit avec la loi sur le matériel de guerre, avec la Constitution, avec d'autres mesures, applique et respecte la Constitution, la loi sur le matériel de guerre et s'occupe des intérêts généraux de la Suisse.

Glättli Balthasar (G, ZH): Herr Bundesrat, wir machen uns alle die Entscheidung nicht leicht, deshalb ist es wichtig, zu wissen, was diese Entscheidung bedeutet. Wenn diese Motion angenommen wird und den Weg macht und das am Schluss zum Gesetz wird: Würde der Bundesrat dann bei diesen Gesuchen, von denen wir sprechen, anders entscheiden oder nicht?

AB 2023 N 306 / BO 2023 N 306

Parmelin Guy, conseiller fédéral: En cas d'acceptation de la motion par ce conseil, elle devra encore passer dans l'autre conseil. Une fois la décision définitive prise, le Conseil fédéral prendra position. En l'état actuel, je l'ai dit très clairement, l'acceptation de cette motion mettrait le Conseil fédéral dans une situation très difficile par rapport au droit international.

Badran Jacqueline (S, ZH): Ja, geschätzter Herr Bundesrat Parmelin, wir sind Mitglied der UNO. Damit haben wir uns zum System der kollektiven Sicherheit und der Ächtung des Krieges bekannt und dazu, dass sämtliche anderen sich dann gegen den Aggressor verbünden. Geben Sie zu, dass das vorliegende Konzept am ehesten die Weltordnung der kollektiven Sicherheit mit der Neutralität verheiratet? Diese stammt ja aus der Zeit von "balance of power", einer völlig anderen Weltordnung. Stimmen Sie zu, dass die hier am ehesten verheiratet wird und dass das der gangbarste Weg ist?

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Madame la conseillère nationale Badran, je viens d'expliquer, pendant de longues minutes, la problématique, en évoquant le respect de notre neutralité et le droit international. Avec cette motion, vous n'arrivez pas à concilier les deux choses. (*Brouhaha*)

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Auf Verlangen eines Ratsmitgliedes werden die Absätze 3 und 4 von Artikel 18 getrennt zur Abstimmung gebracht. Die Leiter der Deputationen aus den Fraktionen in der Sicherheitspolitischen Kommission wurden darüber informiert. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3005/26297)

Für Annahme der Motion ... 98 Stimmen

Dagegen ... 96 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3005/26298)

Für Annahme der Motion ... 78 Stimmen

Dagegen ... 117 Stimmen

(1 Enthaltung)